

Závěrečné stanovisko

ve věci dotací z programu Zelená úsporám

A - Závěry šetření

Dne 16. 10. 2012 jsem vydala zprávu o šetření, které zahájil veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy, neboť se na něj obrátila řada občanů v záležitosti programu Zelená úsporám. Šetření, kterého jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv ujala já, bylo zaměřeno na proces zamítnutí žádostí z tohoto programu. Zprávu jsem zaslala k vyjádření ministru životního prostředí.

Ve zprávě jsem provedla rozbor právní úpravy týkající se především procesního režimu rozhodování o poskytnutí dotace z programu Zelená úsporám. Svá základní zjištění uvedená ve zprávě o šetření mohu shrnout následovně:

Dotace z Programu Zelená úsporám jsou poskytovány z prostředků Státního fondu životního prostředí (dále jen „Fond“). Fond byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí (dále jen „zákon o Fondu“). Dle tohoto právního předpisu je Fond jinou státní organizací (s odkazem na již zrušený hospodářský zákoník), nejedná se o organizační složku státu. O poskytování prostředků z Fondu rozhoduje dle ustanovení § 1 odst. 5 zákona o Fondu ministr životního prostředí (dále také „ministr“). Příjmy Fondu tvoří dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o Fondu mimo jiné dotace ze státního rozpočtu a další příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy. Mezi tyto další příjmy stanovené zvláštními předpisy patří zejména příjmy získané z prodeje emisních jednotek (ustanovení § 12a zákona č. 695/2004 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, a ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 383/2012 Sb.).¹ Právě z příjmů získaných z emisních jednotek (kreditů) Kjótského protokolu o snižování emisí skleníkových plynů byla podpora v programu Zelená úsporám poskytována.

Příjmy Fondu tvoří součást státního rozpočtu České republiky.

Proces přidělování a rozhodování o poskytnutí dotace není v zákoně o Fondu speciálně komplexně blíže upraven. V ustanovení § 4 zákona o Fondu je však uvedeno, že na poskytnutí prostředků z Fondu není právní nárok a že se prostředky z Fondu poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnicí.²

¹ Ustanovení § 12a odst. 3: *Prostředky získané z prodeje jednotek přiděleného množství jsou příjmem Státního fondu životního prostředí. Takto získané prostředky lze použít pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů.* Obdobně je formulováno i nynější ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

² Pro program Zelená úsporám je relevantní směrnice Ministerstva životního prostředí č. 9/2009 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 3299/M/09, o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky v rámci Programu Zelená úsporám (dále jen „Směrnice“).

Žadatelé předkládají žádosti Fondu. Součástí žádosti je odborný posudek, který doplní Fond vlastním stanoviskem. Žádost posuzuje Rada Fondu.

Na poskytování dotace z programu Zelená úsporám nelze aplikovat ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, které mimo jiné stanoví, že se na rozhodnutí podle § 14 odst. 4 (rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace) nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Předpokladem pro aplikaci ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb. je totiž skutečnost, že se jedná o dotaci ze státního rozpočtu (ustanovení § 14 odst. 2). Dotace poskytovaná z prostředků Fondu (byť o ní rozhoduje sám ministr) není dotací ze státního rozpočtu, neboť, jak bylo shora uvedeno, příjmy Fondu nejsou součástí státního rozpočtu. Dalším předpokladem pro aplikaci ustanovení § 14 je skutečnost, že dotaci může dle ustanovení § 14 odst. 2 poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky, nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Vzhledem k tomu, že se jedná o dotaci poskytovanou z příjmů Fondu, je poskytovatelem dotace Fond, nikoliv shora uvedené subjekty. Na tomto stavu nemůže nic změnit ani skutečnost, že o poskytnutí dotace rozhoduje dle zákona ministr životního prostředí.

Na rozhodování o poskytnutí dotace z Programu Zelená úsporám se tedy vztahuje správní řád a nelze vyloučit ani soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí dotace.

Ve zprávě o šetření jsem dále konstatovala, že mi nejsou známé efektivní kontrolní mechanismy pro ověření, zda při rozhodovacím procesu nedochází k excesům, neopodstatněným rozdílům při posuzování žádostí různých žadatelů apod. Ani možnost podání námitek požadavek efektivní kontroly nenaplnuje, neboť v návaznosti na podání námitek žadatelé obdrží pouze neodůvodněné vyrozumění o rozhodnutí ministra. Postup, kdy Fond či Ministerstvo životního prostředí (dále také „ministerstvo“) zasílají konkrétní odůvodnění námitek žadatelům až k jejich dalšímu vyžádání, o čemž nejsou žadatelé ani poučeni, není v souladu s principy dobré správy.

V podrobnostech odkazuji na text zprávy, kterou má ministr k dispozici.

B - Vyjádření úřadu ke zprávě

Ministr životního prostředí, resp. náměstek ministra – ředitel sekce technické ochrany životního prostředí, mi sdělil, že se neztotožňuje s mým závěrem o neaplikovatelnosti ustanovení § 14 rozpočtových pravidel. Svůj závěr odůvodnil tím, že příjmy a výdaje rozpočtu Fondu jsou se státním rozpočtem úzce spjaty a jsou vedeny v kapitole Státní fondy. Jde o finanční prostředky státu a současně o veřejné rozpočty státu. S odkazem na ustanovení §§ 1, 4 a 8b rozpočtových pravidel dospěl k závěru, že rozpočet státních fondů je zvláštní součástí (sui generis) státního rozpočtu.

Ohledně subjektu, který poskytuje dotaci, mi náměstek ministra sdělil, že oprávněným držitelem emisních povolenek je Česká republika a výnos z jejich prodeje náleží státu. Dovodil, že poskytovatelem dotace je právně i fakticky ministerstvo, resp. ministr. Finanční prostředky jsou poskytovány z Fondu, o poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr. Je tak splněna podmínka § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel (poskytovatelem dotace je organizační složka státu – ministerstvo).

Náměstek ministra pro podporu svých tvrzení poukázal na rozhodovací praxi Městského soudu v Praze, který ve věci dotací z Programu Zelená úsporám již několikrát rozhodl tak, že žaloby odmítl na základě aplikace § 14 rozpočtových pravidel (vyločení soudního přezkumu). Soudnímu přezkumu tedy nepodléhá jak rozhodnutí o poskytnutí dotace, tak rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Náměstek ministra rovněž uvedl, že s ohledem na text ustanovení § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 7. 2012, nebylo rozhodování o poskytnutí dotace *postupem ve správním řízení*, jak jej přechodné ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu³ předvídá, a nelze tedy uvedené ustanovení na rozhodování o poskytnutí dotace vztáhnout.

Dále náměstek ministra uvedl, že připouští, že proces podání námitek proti zamítavému rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace není podrobně upraven v rámci relevantních předpisů, když možnost podání námítka a lhůta jejího podání je stanovena pouze v rozhodnutí o zamítnutí dotace. Podstatné však je, že je tento institut naplňován. Jde o postup nad rámec postupu dle ustanovení č. 3 odst. 4 Směrnice. Námitky jsou podkladem pro opětovné individuální posouzení žádosti, jsou posouzeny znovu dvěma osobami, příp. komisionálně. Výsledek je projednáván Radou Fondu a ministrem. O výsledcích přezkumů je veden pečlivý spisový materiál a odůvodnění je sdělováno žadatelům k jejich žádosti. Požadavek efektivní kontroly je tak dle náměstka ministra v plném rozsahu naplněn.

Z hlediska kontrolních mechanismů náměstek ministra doplnil, že způsob administrace je předmětem interních i externích auditů, předmětem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, kontrolní funkci plní také Utvar ombudsmanky Programu Zelená úsporám.

Ačkoli se na proces poskytování dotací ustanovení o správním řízení nevztahují, jsou uplatněny obecné zásady dle § 1 - § 8 správního řádu a ustanovení části čtvrté správního řádu. S pravidly poskytování podpory jsou žadatelé seznámeni ještě před podáním žádosti o poskytnutí podpory a o řádném seznámení se s nimi činí čestné prohlášení.

Na závěr náměstek ministra konstatoval, že zkušenosti z administrace Programu Zelená úsporám, jakož i některá moje zjištění, se bude Ministerstvo životního prostředí snažit promítnout do Směrnice v rámci úpravy pravidel navazujícího programu.

³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

C - Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv

Po obdržení reakce ministra, resp. náměstka ministra, jsem nucena konstatovat, že ani nyní nebyly odstraněny mé výhrady a námitky.

V mezidobí se k dané věci vyjádřil i Nejvyšší správní soud,⁴ který odmítl závěr Městského soudu v Praze, že na rozhodování o dotaci poskytované z Fondu bylo možné aplikovat § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.

Nejvyšší správní soud v rámci své argumentace dovodil, že se ustanovení § 14 rozpočtových pravidel vztahuje pouze na dotace a návratné finanční výpomoci ve smyslu § 3 písm. a) a písm. b) rozpočtových pravidel. Peněžní prostředky Fondu přitom nespádají ani do jedné z těchto skupin, neboť Fond je samostatnou právnickou osobou s vlastním rozpočtem a výdaje z rozpočtu Fondu nejsou výdaji státního rozpočtu. Výše uvedenému odpovídá i znění § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel, které vypočítává subjekty, které mohou dotaci či návratnou finanční pomoc poskytnout. Fond není v tomto ustanovení ani jedním z uvedených subjektů.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí, jakož i rozhodnutí o opravných prostředcích proti takovému rozhodnutí, jsou rozhodnutími, která jsou způsobilá se negativně projevit v právní sféře stěžovatele a jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.⁵ Připustil tak soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace i rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace.

Lze uzavřít, že Nejvyšší správní soud dospěl ke stejnému závěru, který jsem uvedla ve své průběžné zprávě o šetření. Právě s ohledem na zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu jsem i přes řadu argumentů ministerstva, které dle mého názoru vyvrátil i Nejvyšší správní soud, přesvědčena o tom, že **ustanovení § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel**, ve znění účinném do 31. 7. 2012, **nedopadá na rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace z Fondu**.

Krátce shrnuji, že i kdybych teoreticky akceptovala názor ministerstva o aplikovatelnosti ustanovení § 14 na rozhodování o žádostech o dotaci z Fondu, bylo by nutné vzít v potaz tyto skutečnosti:

- Ministerstvo uvádí, že ustanovení § 14 rozpočtových pravidel dopadá jak na pozitivní, tak na negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace. Je třeba ovšem upozornit na to, že ustanovení § 14 se s účinností **od 1. 8. 2012** změnilo tak, že **vyluka evidentně může dopadnout pouze na pozitivní rozhodnutí**. Ohledně znění § 14 daného právního předpisu, účinného do 31. 7. 2012, potom dodávám, že ani za takového stavu nebylo zcela zřejmé, zda se vyloučení obecných předpisů o správním řízení nevztahovalo pouze na situace, kdy je vydáno kladné rozhodnutí o poskytnutí dotace.
- Vyloučení obecných předpisů o správním řízení bylo zakotveno do rozpočtových pravidel před účinností nového (současného) správního

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44.

⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 65 definuje rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzické či právnické osoby.

řádu. Ustanovení § 180 odst. 1 současného správního řádu přitom zasáhlo právě ty zákonné úpravy, které před účinností nového správního řádu vyloučily použití správního řádu (obecných předpisů o správním řízení), aniž samy zakotvily adekvátní procesní úpravu. **Nutnost aplikace správního řádu by tedy bylo třeba dovodit z § 180 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu.**

K poznámce ministerstva, že v případě poskytování dotací se nejedná o správní řízení, poznamenávám, že se Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku nevyjádřil, zda rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace je rovněž správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu a jemu předcházející řízení správním řízením. Konstatoval nicméně, že v rámci procesu rozhodování o žádosti vystupuje ministr jako orgán rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a že zamítnutí žádosti zasahuje do právní sféry žadatele přinejmenším v tom směru, že přicházejí vniveč náklady vynaložené za účelem získání dotace.

Dle § 67 správního řádu je správním rozhodnutím především akt, jímž správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. **Rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace tak ve světle výše řečeného dle mého názoru splňuje znaky správního rozhodnutí dle správního řádu, a proces, který mu předchází, je správním řízením dle části druhé správního řádu.**

Lze uzavřít, že se na rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace z Fondu a na samotné rozhodnutí správní řád aplikovat v souladu s § 1 odst. 2 správního řádu bude, jelikož mi není známo žádné relevantní ustanovení právního předpisu, které by aplikací správního řádu vyloučilo. Zákon o Fondu se v žádném směru ke vztahu procesu poskytování dotací ke správnímu řádu nevyjadřuje, např. na rozdíl od zákona, kterým byl zřízen Státní zemědělský intervenční fond.⁶

Konkrétně k procesu rozhodování o žádostech o dotaci z Programu Zelená úsporám uvádím následující. Samotné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace mělo základní náležitosti správního rozhodnutí – výrokovou část, odůvodnění, poučení o opravném prostředku. K opravnému prostředku – námitkám dodávám následující. Při rozhodování o poskytnutí dotace může být upraven procesní postup speciálně oproti správnímu řádu, nicméně se tak musí stát zvláštním právním předpisem (správní řád se v souladu s § 1 odst. 2 použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup). Vyjdu-li z toho, že rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace je správním řízením a výsledné rozhodnutí správním rozhodnutím, potom vzhledem k tomu, že zákon o Fondu, případně jiný relevantní právní předpis, nevyloučil opravný prostředek – odvolání, resp. zde rozklad, ani případně neupravil speciální režim opravného prostředku oproti správnímu řádu, nezbyvá než konstatovat, že **proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace z Fondu bylo možné podat rozklad, přičemž lhůty k jeho podání, jakož i další otázky měly podléhat správnímu řádu.**

⁶ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o § 13a ve spojení s § 11 odst. 3.

Lhůta pro podání rozkladu je dle správního řádu 15 dnů od oznámení rozhodnutí, při nesprávném poučení o opravném prostředku zásadně 90 dnů od oznámení rozhodnutí. V souladu s § 152 správního řádu rozhoduje o rozkladu ministr, přičemž návrh na rozhodnutí předkládá ministru rozkladová komise složená nejméně z pěti členů, z nichž většinu tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu.

Žadatelé v případě Programu Zelená úsporám měli možnost (dle poučení obsaženého v rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti) podat opravný prostředek nazvaný námitky, lhůta k podání námitek byla pouze 5 dnů od doručení rozhodnutí. V případě rozhodování o námitkách proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci z Programu Zelená úsporám sice rozhodoval ministr, nicméně námitky nebyly projednány rozkladovou komisí, ale - jak mi sdělil náměstek ministra - dvěma osobami, popř. komisionálně za účasti ombudsmanky Programu Zelená úsporám. Výsledek tohoto přezkumného procesu měl být ještě před samotným rozhodnutím ministra projednán Radou Fondu.

Je otázkou, zda vůbec lze rozhodnutí ministra o námitkách považovat fakticky za rozhodnutí o řádném opravném prostředku – rozkladu. Rozhodnutí sice bylo vydáno subjektem, který k tomu byl oprávněn, nebyl však dodržen postup, který zákon (správní řád) předvídá. Jako určité pozitivum sice vnímám fakt, že i námitky žadatelů byly projednány více osobami, naopak nemohu akceptovat to, že ani samotný postup při přezkoumávání námitek (když už ministerstvo nepostupovalo podle správního řádu) nebyl nikde upraven.

Ministerstvo mi sdělilo, že všechny námitky žadatelů byly řádně a individuálně posuzovány a o věci byl veden pečlivý spisový materiál. Je proto s podivem, že Fond zasílal žadatelům pouze vyrozumění (Fondu) o rozhodnutí ministra o námitkách proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace. Žadatelům nebylo zasláno ani rozhodnutí ministra o námitkách (buť bylo hromadné), ani odůvodnění zamítnutí jejich námitek. I kdybych tedy teoreticky akceptovala procesní postup při projednávání námitek (rozkladu), nemohu v žádném případě souhlasit s nedostatečným vyrozuměním žadatelů o rozhodnutí o námitkách (rozkladu), tj. s nezasláním samotného rozhodnutí se všemi podstatnými náležitostmi – výrok, odůvodnění, poučení.

D - Opatření k nápravě

V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv⁷ na základě výše uvedeného vyzývám Ministerstvo životního prostředí, **aby řádně doručilo** všem žadatelům o dotaci z Programu Zelená úsporám, kteří proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti podali námitky a tyto byly zamítnuty, **rozhodnutí ministra o zamítnutí jejich námitek (fakticky rozhodnutí o rozkladu) včetně odůvodnění.** V rozhodnutí ministerstvo nad rámec požadavků správního řádu poučí účastníka řízení, že toto rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví, přičemž v souladu s § 72 soudního řádu správního lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci (žadatel) oznámeno doručením písemného vyhotovení, nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.

⁷ Ustanovení § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Jsem si vědoma toho, že není zcela zřejmé, jak budou soudy posuzovat běh lhůty k podání žaloby, nicméně se jeví, že by lhůta k podání žaloby měla plynout ode dne, kdy se žadatel prokazatelně seznámil s rozhodnutím o námitkách (o rozkladu) včetně důvodů pro jejich zamítnutí.

Dodávám, že v rámci formulování opatření k nápravě jsem zvažovala rovněž možnost požadovat, aby ministr o všech zamítnutých námitkách (fakticky rozkladech) rozhodl způsobem stanoveným správním řádem, tedy na základě návrhu předloženého rozkladovou komisí. Nicméně se přikláním k názoru, že výše formulované opatření k nápravě je s ohledem na právní argumentaci uvedenou v části D tohoto stanoviska, s ohledem na judikaturu, a rovněž z hlediska efektivity a hospodárnosti, optimální cestou, která může poskytnout žadatelům o dotaci dostatečnou ochranu jejich práv a právem chráněných zájmů.

E – Doporučení nad rámec stanoviska

Ráda bych dodala, že v průběhu vedeného šetření se na ochránce obracela řada občanů v souvislosti s Programem Zelená úsporám, jejichž žádosti byly zamítnuty v různé fázi administrace – především ve fázi po výzvě k odstranění nedostatků či upřesnění podkladů (žadatel nedoplnil řádně/včas), a poté ve fázi, kdy žádost byla schválena, finanční prostředky rezervovány do určitého termínu, avšak žadatel včas nedoložil ukončení realizace opatření (příp. včas nepožádal o prodloužení termínu).

Na ochránce se obraceli i stěžovatelé, kteří ani nestihli podat žádost, neboť přijímání žádostí bylo poměrně náhle ukončeno v říjnu 2010. V současnosti tak vnímají jako nespravedlivé, že se nově připravovaný navazující program (Nová zelená úsporám) má vztahovat pouze na opatření realizovaná po 1. 1. 2013. Většina stěžovatelů měla projekt v takové fázi připravenosti, že jej již realizovala a o dotaci si tedy nyní nemůže požádat. Přestože je tato otázka spíše politického charakteru, nejsem oprávněna do ní zasahovat, a jsem si vědoma toho, že z hlediska kontroly splnění podmínek by se jednalo o velmi složitou problematiku, přesto prosím ministerstvo alespoň o **zvážení možnosti právě tyto žadatele v rámci nového programu zohlednit.**

F - Závěr

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi životního prostředí, kterého vyzývám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv⁸ sdělil, jaká opatření k nápravě provedl, a to do 30 dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

⁸ Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů